



EL ESTUDIO DE LA DESIGUALDAD URBANA

Félix Arias Goytre¹

La desigualdad y la justicia social

La igualdad es un valor vinculado a la necesidad social de convivencia, ya que la desigualdad no hace atractiva la vida en sociedad o comunidad. La búsqueda de cierta igualdad en distintas dimensiones de la vida entre los miembros de una sociedad, una ciudad o un Estado, es una de las bases de la política, es decir, del establecimiento de prioridades en la organización social y en la utilización de los recursos.

En su diccionario filosófico explica F. Savater, al hacer una lectura histórica del concepto de igualdad, cómo surgió vinculada a la justicia ya que es «explicación de lo que hay y propuesta de lo que debería haber». En el estudio sobre el urbanismo y la desigualdad social de D. Harvey, se trata la desigualdad como una cuestión de justicia redistributiva, planteando que no puede separarse de los sistemas de producción y de mercado, sino que deben contemplarse conjuntamente. Cuan-

do se establecen criterios sobre las formas de producción y de distribución de distintos bienes y servicios, se están condicionando los resultados en la distribución de la riqueza, y en la calidad, alcance y efectividad de los servicios. Las relaciones sociales están en el origen de la desigualdad.

La justicia social se va definiendo y desarrollando a través de la práctica social y consecuentemente de la actividad política. La igualdad ha sido históricamente el referente de la lucha social que ha permitido ir estableciendo ciertos límites en las relaciones sociales y personales que no se quieren rebasar. Estos referentes se establecen, en primer lugar, como valores éticos, y después como normas que deben ser garantizadas por la Justicia y ser hechas efectivas por la gobernación.

En la historia moderna se ha conseguido el reconocimiento de los derechos sociales básicos de educación, trabajo y salud, que han quedado incluidos en este siglo en muchas Constituciones nacionales y en la Declaración de Derechos Huma-



Anapra, marginalidad en las afueras de Ciudad Juárez, México.

¹ Arquitecto, Docente Facultad de Arquitectura, Universidad Politécnica de Madrid. E-mail: farias@habitat.upm.es. Trabajo de investigación patrocinado por la Dirección General de Urbanismo y Política de Suelo del Ministerio de Vivienda, Madrid, España

nos. Pero aún no se aplican efectivamente en muchos países, ni se asumen con sentido de solidaridad internacional, y cuando se aplican no es con efectividad, generándose fuertes desigualdades en estos y otros temas, y consolidándose grupos vulnerables y desequilibrios espaciales, entre regiones y entre barrios dentro de las ciudades.

El desfavorecimiento urbano, los barrios y las ciudades.

Desde mediados del XIX periódicamente se aborda el tema de la persistencia de la pobreza en las ciudades, y en particular de la existencia de barrios desfavorecidos. Cuando la sociedad se encuentra con un recrudecimiento de los problemas de desigualdad, cuando las situaciones de exclusión, o de vulnerabilidad se hacen más visibles, surge la inquietud social, se plantea de nuevo la necesidad política de abordar el tema de alguna manera, y se acude a nuevas teorizaciones de las causas del malestar que se ha de abordar.

Ante la evidencia de la permanencia del problema, en cada nuevo intento de abordar el tema se plantean distintas causas posibles, y se tiende, en gran medida, a buscarlas en los grupos vulnerables mismos y en sus barrios: son los individuos los que no son capaces de aprovechar las oportunidades sociales, ni de sacar partido a los servicios públicos que la sociedad del bienestar les provee como mecanismo de redistribución, bien por sus características personales, bien por la cultura de sus grupos sociales, o por efecto del entorno social de sus barrios.

Es cierto que los barrios desfavorecidos tienen, como se verá en este estudio, condiciones específicas que dificultan el desarrollo de sus vecinos, y estos se encuentran en condiciones personales que les hacen estar en situación desfavorable ante los mercados de trabajo, bienes y servicios, y ante el ejercicio de sus derechos ciudadanos en la obtención de servicios efectivos que les igualen para la vida social y económica. Esta situación común a nivel mundial ha sido denunciada por los organismos internacionales [ONU, 1995], [ONU, 1996], [OCDE, 1998].

Pero el problema básico parece radicar en que la organización de la actividad política y económica de la sociedad en su conjunto, y por lo tanto de la ciudad y el barrio, no son adecuados para que el ciudadano pueda participar de una forma responsable [Borja, 1996], [CGG, 1995], [ONU, 1996]. Y así no surgen los mecanismos de participación colectiva, de solidaridad, etc., para que se distribuya mejor la generación de empleo y riqueza, y para que la redistribución de renta y servicios, a



Imagen que conlleva el tema de la persistencia de la pobreza en las ciudades, y en particular de la existencia de barrios desfavorecidos. Sector costero de Tome, Chile.

través del Estado, sea efectiva para los que más la necesitan, y no se convierta en un servicio meramente asistencial [CCE, 1994], [DIV, 1995], [USHUD, 1995].

En todos estos informes se establece que para hablar de los barrios desfavorecidos es necesario analizar al mismo tiempo la ciudad, y su organización social, política y económica. Hay que plantear las causas estructurales que llevan a que:

- La ciudad, dirigida por el mercado inmobiliario, se fragmenta espacialmente en barrios más ricos y más pobres, cada vez más aislados.
- Muchos barrios carezcan de empleo local (industrias, talleres, comercio, etc.), al margen de sus necesidades de consumo y de la capacidad laboral de sus habitantes, careciendo del «ambiente productivo» necesario para su prosperidad y la de la ciudad.
- La ciudad se organiza espacialmente con una segregación funcional de barrios «unidimensionales» que no permiten la vida local cotidiana ni satisfacer muchas necesidades sociales en el entorno próximo.
- Todo ello impulse una creciente insostenibilidad ambiental que hace peligrar el futuro colectivo.
- Y, lo más grave, que no se acometa una reforma de la «gobernación» de las ciudades (de la sociedad), basada en una mayor participación de la ciudadanía en las decisiones cotidianas, que revitalice la vida social y política.

Para abordar los problemas de los barrios desfavorecidos es necesario primero analizar los problemas de la ciudad, y, desde una nueva visión de la política en las ciudades, plantear los problemas específicos de estos barrios [CCE, 1997c], [CNH, 1996a], [CNH, 1996b], [ONU, 1996], [USHUD, 1995].

Los enfoques sectoriales no sirven en los barrios desfavorecidos

Entre tanto, las políticas que se van instrumentando en los barrios *problema* resuelven, todo lo mas, algunas cuestiones sectoriales, y lo hacen normalmente de forma transitoria, como puede comprobarse analizando los resultados de las políticas que se han venido aplicando.

Los barrios desfavorecidos han sido un problema político recurrente en los últimos dos siglos:

- A mediados del S XIX la penosa situación de los barrios obreros de las ciudades en proceso de industrialización, llevaron a los gobiernos a planteamientos higienistas de urbanización de la ciudad con servicios de agua y saneamiento, sin acometer otras políticas urbanas que atendieran la situación económica y social de los barrios.
- Las revoluciones sociales subsiguientes llevaron a que en el periodo entreguerras, los países occidentales, y en particular los gobiernos socialdemócratas europeos, iniciaran el desarrollo del estado del bienestar que trataba de redistribuir en forma de servicios gratuitos y progresivamente universales, prestaciones de educación, salud y seguridad social. Se desarrollaron paralelamente actuaciones de vivienda barata en muchos países. Sin embargo la inmigración rural a las ciudades españolas se asentaba, hasta los años 30, en los arrabales de la ciudad, al margen de la urbanización y las ordenanzas higienistas, recibiendo la beneficencia como principal atención social.
- De la década de los cincuenta a la década de los setenta, se abordaron los problemas de los barrios desfavorecidos como un problema de vivienda. Se diseñaron y realizaron toda suerte de operaciones urbanísticas y arquitectónicas, desde barrios de absorción, poblados mínimos, etc., que tuvieron que ser derribados en 20 años, a otros con diseño y factura novedosa, con vivienda de calidad y en barrios urbanizados con espacios públicos y equipamientos. Pero los problemas socioeconómicos permanecieron, y ahora son barrios desfavorecidos, aunque las viviendas sean dignas [OCDE, 1995b].
- Al finalizar la década de los setenta se mantuvo una política intensa de realojo, favorecida por la atención que se hubo de prestar a la presión social en el periodo de transición política. Bajo la ilusión de recuperar un horizonte de pleno empleo, a pesar de que el crecimiento del paro ya era patente, se seguía planteando el problema de los barrios desfavorecidos como una cuestión de mala calidad de las viviendas, y de mal funcionamiento del mercado en la oferta de viviendas baratas. Pero ya en los ochenta, ante el permanente crecimiento del paro, se empezó a contemplar la necesidad de revitalización de las economías de las ciudades, y se potenciaron fuertes inversiones, especialmente en infraestructuras, por parte de las nuevas administraciones democráticas, reforzadas por la financiación de la UE. Se creía que los sectores más competitivos tendrían un efecto espacial de difusión de empleo y riqueza (*trickle down*), penetrando el conjunto de la economía. En este periodo mu-

chos ayuntamientos, especialmente ciudades medias y pequeñas, empezaron operaciones de desarrollo local, en paralelo a las operaciones de competitividad (basadas en los grandes proyectos estratégicos), con una visión mucho más ajustada a la realidad de los problemas [Arias, 1998].

- Ya en los noventa, se puede observar que las operaciones de realojo y las evidentes mejoras de las ciudades, no resolvían las situaciones de desfavorecimiento de los barrios manteniéndose el paro, y la creciente precarización y escasez de recursos de los sectores vulnerables. La constatación de que los ciclos de crecimiento económico podían crear poco empleo, puso en cuestión las expectativas de reajuste y reequilibrio espacial de las inversiones y el empleo, en las que había confiado la teoría económica ante nuevas reactivaciones [Gregory, 1996], [Storper, 1996]. En España, sólo la mejora de la sanidad, educación y seguridad social, lograron que la desigualdad no aumentara en la década de los ochenta [Analística, 1996], [Gaviria, 1996].
- Ahora parece valorarse la importancia de la actuación social, y se están aplicando, en muchos países, políticas integradas sociales, económicas, físicas y de participación de los afectados y la sociedad civil. Pero apenas se aborda en paralelo la transformación de las estructuras políticas de la ciudad, y se sigue actuando casi exclusivamente en los barrios desfavorecidos, con una visión demasiado reduccionista (resolver el problema de los que no son capaces de aprovechar las oportunidades de una ciudad que funciona bien), cuando el problema es también de organización funcional, social, económica y política de las ciudades [Borja, 1997], [CGG, 1995], [ONU, 1996].

1.1 Las características y los mecanismos del desfavorecimiento urbano

El desfavorecimiento es una situación compleja de carencia de recursos que impide disfrutar de una calidad de vida que la sociedad considera adecuada en la actualidad [CCE, 1994], [OCDE, 1998], [ONU, 1995].

Sin embargo, no es una situación que esté definida objetivamente. Sólo están definidas situaciones específicas o parciales de desfavorecimiento, relativas a lo que es una infravivienda o para optar a determinadas ayudas económicas (salario mínimo de integración, etc.), o para la prestación de determinados servicios. También se ha definido el concepto de pobreza relativa y absoluta, personal o familiar, en base a los ingresos o gastos de cada unidad con relación a la media. Pero no se han establecido índices complejos de desfavorecimiento, que sirvan de referencia o de contraste para el estudio de la desigualdad en las ciudades [DETR, 1995].

El enfoque de este trabajo consiste en buscar formas de aproximación al estudio de los barrios en los que hay condiciones de desfavorecimiento múltiples: avanzar en la descripción de los factores y procesos que se dan en ellos, comprobar algunas de sus características, como su orden de magnitud en tamaño y sus diferencias en distintos indicadores respecto al resto de la ciudad, etc.

El análisis cuantitativo del desfavorecimiento no se pretende llevar mas allá de la localización de las zonas con mayor desigualdad en varios indicadores. Se trata de avanzar en el entendimiento de los factores que puedan parecer más característicos de los barrios con desfavorecimiento, y empezar a explicar cómo se articulan estos factores en distintos lugares. En última instancia, aunque no sea posible en este estudio, habría que llegar a entender la articulación particular en cada barrio, pero esto es otra tarea que requeriría la acción participada de los afectados para plantear políticas de actuación localizadas para atender sus problemas específicos.

A continuación se enuncian algunos temas que están en el debate general sobre el desfavorecimiento, y que pueden servir para centrar el análisis y valorar las conclusiones de este estudio.

El desfavorecimiento y los tipos de barrios

Las bolsas de pobreza se localizan en los barrios en los que se sitúa la oferta de viviendas más baratas del mercado, en alquiler o venta, y en las áreas en las que se alojan mediante autoconstrucción nuevos hogares, en general de inmigrantes a la ciudad, que no pueden acceder ni siquiera a dicha oferta.

Muchos de estos barrios nunca reunieron las condiciones mínimas de habitabilidad, ya que surgieron desde sus orígenes para la población de menos recursos, o bien se sitúan en terrenos que se ocuparon al margen del planeamiento e incluso de la urbanización. Así ocurre con zonas antiguas de los cascos, con algunos arrabales de hace un siglo, o con algunas zonas que fueron de autoconstrucción de los años cincuenta y otras mas recientes de nuevo chabolismo.

La caracterización como barrio pobre, dentro del espacio social de la ciudad, se mantiene si no se producen actuaciones que revaloricen el área en el mercado inmobiliario, a través de la renovación de los edificios que suben de precio y son ocupados por grupos sociales o actividades económicas que pagan rentas mas elevadas. Si no, los hogares que consiguen mejorar su situación económica suelen trasladarse a otro barrio, y los nuevos residentes pertenecen al grupo social que puede pagar el precio de mercado que se corresponde con la baja valoración social del barrio [Briggs, 1997].

La permanencia de la caracterización de un barrio como barrio desfavorecido, dentro del espacio social de la ciudad, se mantiene en muchos casos incluso cuando se producen operaciones de realojo con viviendas de calidad, ya que la población sigue teniendo los mismos problemas sociales y económicos [OCDE, 1995b], [Power, 1997]. En todas las ciudades españolas se conocen como barrios desfavorecidos muchos polígonos de vivienda en los que se realojó a chabolistas hace algunas décadas.

El espacio social tiene una inercia considerable, manteniéndose en muchos barrios la hegemonía social de un grupo socioeconómico durante largos periodos. Aunque el mecanismo mediador fundamental del mantenimiento de esta segregación es el precio inmobiliario, también inciden factores sociales

y culturales, relativos al vecindario, que influyen en la decisión de elegir entre barrios que tienen un precio similar.

En su origen cada barrio ha surgido en un momento histórico preciso tanto si es de nueva planta, como si proviene de una remodelación intensiva o realizada en plazos no muy extensos. Cuando se origina el barrio, su forma de urbanización y edificación es determinante para la selección de los grupos sociales que se van a instalar

El trazado de sus calles (antiguos caminos sin urbanizar, o nuevo viario con distintos niveles de urbanización), las características de las parcelas que permiten distintas formas de promoción (autoconstrucción, vivienda familiar por encargo, construcción y venta de pisos de un promotor de edificios, promoción y urbanización de polígonos residenciales) y las propias características del edificio (tamaño, calidad de materiales, etc.), establecen el marco en el que se producen viviendas para distintos grupos sociales en cada época y en cada barrio.

Salvo que se produzcan renovaciones de la parcelación y/o la edificación, los barrios tienen unas posibilidades limitadas de transformación de sus viviendas y por lo tanto tendrán una distinta capacidad para soportar la ocupación por otros grupos sociales a lo largo del tiempo. En general, los barrios con viviendas de peor calidad y difícil transformación, tienden a mantenerse como barrios desfavorecidos (algunas zonas de cascos y arrabales, casas bajas de zonas incorporadas a la ciudad, vivienda marginal periférica, etc.).

A través del estudio de estos tres elementos (trazado, parcelación y edificación), M. Solá Morales propone el estudio de Formas de Crecimiento Urbano que permitirán entender la estructura de la ciudad y las posibilidades de actuar urbanísticamente sobre ella [Solá Morales, 1993]. Como se verá en los capítulos 3 y 4, en dos de los estudios realizados se ha analizado la forma de crecimiento de los barrios desfavorecidos para comprobar qué tipos de barrios son más proclives al desfavorecimiento, y tener una primera aproximación a los tipos de políticas urbanísticas que se deberían integrar con otras políticas si se quiere actuar en ellos.

Factores de vulnerabilidad en los barrios desfavorecidos

Es necesario profundizar en el entendimiento de los factores de vulnerabilidad que operan en los barrios desfavorecidos españoles, y de cómo se encadenan o articulan entre sí en distintos casos. Si bien es verdad que cada barrio es peculiar, y que cada caso es distinto a otro, también es cierto que se detectan procesos específicos en distintos tipos de barrios y regiones.

En los barrios desfavorecidos, como se verá en los trabajos que se presentan en este informe, se acumulan diversos factores que aparentemente se refuerzan entre sí, y se convierten en trampas para una gran parte de sus vecinos:

- Se concentra en ellos población que acumula factores de vulnerabilidad, como un bajo nivel educativo, formación profesional obsoleta para el mercado laboral, y paro, o empleo precarizado. Población que tiene, por lo tanto, escasos

recursos económicos y una mayor dependencia de las prestaciones sociales.

- En muchos casos las viviendas son inadecuadas cuando no se trata directamente de infravivienda, especialmente en cascos antiguos, y en áreas periurbanas o de ocupación de suelos no urbanizados.
- La vulnerabilidad se agrava también en muchas familias desestructuradas y monoparentales (muchas encabezadas por mujeres), así como con la existencia en el hogar de personas discapacitadas o socialmente inadaptadas. La falta de expectativas y estímulos para la juventud, común en estos barrios, facilita el fracaso escolar y en ciertos casos la vinculación posterior a la droga y/o a algún tipo de marginalidad.
- En algunos casos se concentra población inmigrante con distinta cultura, lengua y etnia, que dificulta su integración en la sociedad local.
- Normalmente estos barrios suelen estar poco cuidados por las administraciones, con degradación ambiental, servicios deficientes, mala accesibilidad, y desde luego sin iniciativa económica local, abandono de los comercios y talleres, etc.
- Muchos barrios adquieren una imagen colectiva, exterior e interior, de abandono a lo «irremediable», que crea una situación de estancamiento, y a veces de marginalización, sólo superada por las reivindicaciones vecinales, cuando se organiza la parte mas activa de la población.

Las actuaciones sectoriales apenas han conseguido aliviar alguna dimensión del problema (vivienda social, INEM, Ingreso mínimo de inserción, etc.), y no logran ofrecer oportunidades a estos barrios en los que la población sigue estando formada por grupos vulnerables.

La vulnerabilidad es en sí un problema multidimensional, que requiere una actuación integrada para que las personas afectadas puedan superarlo, pero en los barrios desfavorecidos la actuación debe contemplar, además, una intervención a escala de barrio que tenga en cuenta sus factores específicos: urbanísticos, ambientales, sociales, económicos y culturales [CCE, 1997c], [CED, 1995], [DIV, 1995], [DETR, 1997b], [Geddes, 1998], [Jacquier, 1995], [OCDE, 1998], [ONU, 1996].

El barrio desfavorecido como factor de vulnerabilidad

La aplicación reduccionista de conceptos funcionalistas a la planificación y a la actuación sobre la ciudad, ha producido una estructura de actividades urbanas muy segregadas, con serias disfunciones. Los barrios resultantes son monofuncionales y socialmente homogéneos.

Los responsables técnicos y políticos del urbanismo, eluden la intervención a favor de la diversidad funcional y social, que redundaría en la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos y da riqueza al tejido social, con las consecuentes mejoras en la vida local y en el ambiente productivo de la ciudad [CNH, 1996a], [CNH, 1996b].

El urbanismo se sigue apoyando en una lógica inmobiliaria (pública y privada), que ha impuesto un desarrollo urbano de fragmentación física, en muchos casos favorecida por una



Fachada urbana de la pobreza y la desigualdad social.

gestión de suelo que, con pretensiones de eficacia, se hace muy seguidista de la parcelación del suelo disponible o negociable [Arias, 1997]. La excepción la representan algunas iniciativas de actuación municipal surgidas en los gobiernos democráticos a partir de los años ochenta [Arias, 1998].

Esta lógica de *producir* ciudad ha permitido, y permite, que se den procesos paralelos sobre los barrios que refuerzan, en los más vulnerables, las situaciones de declive:

- Intervenciones públicas (obras, regulaciones), que aíslan y bloquean algún barrio impidiendo su regeneración.
- Acumulación progresiva de vivienda para grupos vulnerables, debido a zonificaciones y ordenanzas que no facilitan la diversidad de oferta en un mismo barrio, y a actuaciones públicas, de escala media o grande, que concentran vivienda protegida, de un mismo tamaño y precio, para alojar al mismo tipo de hogares y grupos sociales.
- Concentración progresiva de grupos muy vulnerables, en las áreas con vivienda de alquiler barato, en áreas centrales o periféricas, que en muchos casos son infravivienda o tienen unas condiciones mínimas de habitabilidad.
- Desaparición de empresas locales (talleres, comercios, etc.), que cierran o se trasladan, y rechazo de nuevas inversiones por cuestiones de entorno social, ambiente físico, inseguridad, etc.
- Ambiente de economía informal, y tendencia de algunos sectores a la marginalización, etc., ante la extensión del paro y la precarización de los empleos (tiempo parcial, trabajo intermitente, etc.).
- Falta de recursos en el ambiente familiar y en redes sociales, como consecuencia de la escasez de trabajo de los miembros, la reducción e irregularidad de los ingresos y el escaso patrimonio.

• Dificultad de los residentes para acceder a una nueva formación profesional y a los empleos, e incluso para plantearse sus posibles capacidades. Falta de oportunidades adecuadas y

de información y asesoramiento sobre las existentes en materia de formación, mercado laboral, apoyo al empresariado, etc.

·Políticas inadecuadas con grupos especialmente vulnerables que entran en ciclo de marginalización como: jóvenes con fracaso escolar, pandillaje, etc.; parados de larga duración que terminan con problemas personales y familiares; mujeres cabeza de familia, etc.

·Falta de apoyo a la vida cultural y asociativa de los barrios, y en particular falta de atención a la participación de los afectados en la toma de decisiones y en la aplicación de las políticas que afectan a los barrios.

La interacción de estos factores crea procesos acumulativos. Puede aparecer un efecto de «*barrio en crisis*» que comporta nuevas desventajas a los vecinos, a través de complejos procesos culturales, sociales y familiares.

Por un lado, el medio urbano del barrio influye en el declive de los más desfavorecidos a través de elementos como: la degradación de edificios, falta de locales, escasa apropiación de los espacios públicos por la vida local (consecuente vandalización e inseguridad), contaminación de suelo, agua o aire, escasez de atractivo del espacio público, difícil movimiento peatonal, falta de centros de barrio, mal acceso a la red de transporte público de la ciudad, etc.

Por otro lado, el medio social del vecindario también influye en el declive del barrio, a través de aspectos culturales que tienden a perpetuar el desfavorecimiento como: la alienación resignada (actitudes y comportamientos), la estructura familiar (relación con los hijos, educación, número de personas activas por familia, cargas familiares, etc.), la influencia de los modelos sociales que se extienden en los colectivos sociales del vecindario, etc. El papel de las instituciones y de los servicios en el ámbito local y la actitud ante las asociaciones cívicas, influye asimismo en la evolución de estos factores.

Estos procesos se vienen produciendo en ciudades de distintos países de nuestro entorno, y están siendo estudiados por diversos autores, como:

·Los problemas de difusión del crecimiento económico entre los sectores avanzados y los grupos y barrios desfavorecidos [Gregory, 1996], [Holzer, 1991].

·Las relaciones entre los mercados laborales de barrio y los metropolitanos regionales [Cheshire, 1979].

·Las relaciones entre la movilidad social y la movilidad espacial [Briggs, 1997].

·La influencia del entorno social en los modelos de comportamiento [Case, 1991].

·La interacción entre procesos de desfavorecimiento dentro de un barrio [Storper, 1996], [Power, 1997].

·La importancia del desarrollo local para la prosperidad económica y la inclusión social [CCE, 1994], [CCE, 1995], [McKeown, 1996]



Viviendas precarias "colgando" hacia el mar. Penco, Chile.

·La necesidad de promover el desarrollo comunitario para la integración social [Chanan, 1992], [Henderson, 1997].

·La importancia socioeconómica de la regeneración de los barrios y las comunidades locales, en la ciudad existente [CED, 1995], [DETR, 1998b].

·La necesidad de generar diversidad social y funcional en los barrios para la cohesión social y la sostenibilidad [HPD, 1996], [Naredo, 1996], [Rueda, 1996].

·El reconocimiento de la importancia de una ciudadanía activa para impulsar la transformación de los barrios. [Chanan, 1997], [Lewis, 1995], [R. Villasante, 1996].

·La necesidad de integrar las políticas ante la complejidad de los problemas urbanos a abordar [Jacquier, 1995], [Prats, 1996], [USHUD, 1996a].

·La necesidad de la cooperación de los agentes públicos y privados para acometer actuaciones urbanas [Arias, 1996b], [DIV, 1996], [DETR, 1997a], [EFILWC, 1998], [USHUD, 1996b].

·La importancia de que exista un liderazgo público basado en los Ayuntamientos para articular un consenso social [Borja, 1996], [CNH, 1996a].

·El papel del Estado como impulsor de un cambio en la política de ciudades mediante el establecimiento de marcos de actuación y el impulso de redes y actividades. [Arias, 1996a], [CCE, 1996], [CNH, 1995], [MES, 1998], [USHUD, 1995]

El declive de los barrios desfavorecidos en el momento actual.

Las tendencias económicas actuales pueden provocar un mayor declive de los barrios desfavorecidos, si se mantienen o agravan muchas situaciones de precariedad laboral, y paro duradero, que afectan a grupos extensos bastante aislados del mercado laboral, y que tienden a concentrarse en estos barrios.

Desde los setenta los mercados laborales están cambiando y el paro ha aumentado sin que los ciclos económicos parezcan tener capacidad para crear suficiente empleo para la población con estudios mínimos y escasa cualificación laboral [Grogory, 1996], [Holzer, 1991]. La situación de inestabilidad económica y pobreza que se genera, en las personas y familias, unida a condicionantes sociales como la desestructuración familiar y el entorno social del barrio, crean a veces círculos viciosos de declive y marginalización que pueden llegar a situaciones de exclusión [Storper, 1996], [Power, 1997], [OCDE, 1998].

Por otro lado, el crecimiento difuso de las ciudades parece estar polarizándolas más si cabe, en barrios favorecidos y desfavorecidos, mostrando las desigualdades sociales y económicas en barrios muy definidos, incluso en recintos aislados. El aislamiento de las áreas de vivienda y las de empleo, o las de servicios, es cada vez mayor, y la dependencia del transporte, y del coche, es cada vez mas alta, con el consiguiente perjuicio para los más desfavorecidos [CNH, 1996b], [Arias, 1997], [Naredo, 1996], [Rueda, 1996].

Según se observa en los barrios desfavorecidos, el paro no es un desequilibrio temporal que se va ajustando automáticamente a través de ajustes espaciales y sectoriales entre los trabajadores en paro y los empleos (los parados trasladándose a donde haya empleo y las empresas acudiendo a donde haya oferta de trabajo). Estos mecanismos, independientemente de su ineficiencia social e injusticia personal, no funcionan de forma fluida en términos generales y además no son ciertos en los segmentos desfavorecidos de la sociedad, que tienen formación obsoleta, información insuficiente, dificultades para acceder a las nuevas viviendas (inasequibles en precio y/o que se siguen produciendo en un espacio social muy segregado), y que, además, tienen escasa accesibilidad a empleos nuevos alejados [Briggs, 1997], [Holzer, 1991], [Storper, 1996].

La vulnerabilidad en los barrios desfavorecidos puede agravarse, por lo tanto, en sus dimensiones económicas, sociales y espaciales.

Bibliografía

Arias Goytre, F. (1996a) La política de ciudades de los gobiernos nacionales. (Cuadernos económicos de Granada.)

Arias Goytre, F. (1997) La estructura urbana y el régimen de suelo como bases de la sostenibilidad y la cohesión social. (Jornadas sobre el nuevo marco de la regulación urbana, ETSAM.)

Comisión de las Comunidades Europeas (CCE) (1990) Libro verde del medio ambiente urbano. (COM (90) 218, Publicaciones de la Comunidad Europea.)

Comisión de las Comunidades Europeas (CCE) (1995b) Política de Cohesión y Medio Ambiente. (COM (95) 509 final.)

Comisión de las Comunidades Europeas (CCE) (1997c) Hacia una política urbana para la Unión Europea. (COM (97) 197.)

Comité Nacional de Hábitat II (CNH) (1995) Gobiernos nacionales, ciudades y sociedad ante la Conferencia Hábitat II: elementos para una posición europea. (Reunión de Comités nacionales Hábitat II de la Unión Europea durante la Presidencia española. Disponible en <http://habitat.aq.upm.es/rech/a003.html>)

Department of the Environment, Transport and Regions (DETR) (1997b) Involving Communities in Urban and Rural Regeneration: a guide for practitioners. (DETR, Londres.)

Geddes M. (1998) Local Partnership: A Successful Strategy for Social Cohesion? (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. Dublin, Publicaciones de la Comisión Europea.)

Hernández Aja, A., Alguacil, J., Medina, M.J. y Moreno, C. (1997) La ciudad de los ciudadanos. (Ministerio de Fomento, Madrid.)

Naredo, J.M. (1996) Sostenibilidad, diversidad y movilidad horizontal en los modelos de uso del territorio (en *Primer Catálogo español de Buenas Prácticas Hábitat II*, Ministe-

rio de Fomento. Disponible en <http://habitat.aq.upm.es/cs/p2/a006.html>)

OCDE (1996b) Innovative policies for sustainable urban management: The Ecological City Project. (Final report, Urban Affairs Division. OCDE Paris.)

Organización de Naciones Unidas (ONU) (1992) Programa 21: Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. (Cumbre mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, PNUMA, Oficina de publicaciones de Naciones Unidas.)

Organización de Naciones Unidas (ONU) (1996) Programa de Hábitat II: Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos. (Cumbre mundial sobre los Asentamientos Humanos, CNUAH, Oficina de publicaciones de Naciones Unidas.)

Presidencia de la Unión Europea España (1995) Ciudades: espacios de problemas y oportunidades. (Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, Madrid.)

Rodríguez Villasante, T. (1996) Participación e integración social» (*Primer Catálogo español de Buenas Prácticas Hábitat II*, Ministerio de Fomento. Disponible en <http://habitat.aq.upm.es/cs/p3/a016.html>)

Rueda, S. (1995) Ecología urbana. (Beta editorial, Barcelona.)

Rueda, S. (1996) La ciudad compacta y diversa frente a la conurbación difusa (*Primer Catálogo español de Buenas Prácticas Hábitat II*, Ministerio de Fomento. Disponible en <http://habitat.aq.upm.es/cs/p2/a009.html>)

Sola-Morales, M. (1993) Las formas de crecimiento urbano. (Universitat Politecnica de Catalunya, Barcelona.)

US Department of Housing and Urban Development (USHUD) (1995) The Clinton Administration's National Urban Policy Report. (Office of Policy Development and Research, HUD, Nueva York.)